

澳門博彩旅遊業未來的出路

劉京蓮*

自 1847 年，澳門政府頒佈法令宣佈賭博合法，以賭博為主的澳門博彩旅遊業發展迅速，成為澳門最重要的經濟支柱。儘管 1998 年亞洲金融危機重創了澳門經濟，但是借助於 1999 年澳門回歸的歷史契機，澳門博彩旅遊業出現高速發展的黃金時期，各項經濟指標達到歷史最高值。然而，近三年來，受到種種因素的影響，澳門博彩旅遊業出現了頹勢，經濟指標變化較大，呈現下降趨勢。有人認為，澳門博彩旅遊業的發展進入“瓶頸”期，必須進行大幅度的改革，否則沒有出路。誠然，這一言論有些危言聳聽，但是不無一些道理。相對於後起之秀——新加坡，澳門博彩旅遊業確實有很多值得檢討之處。作為一個老牌的博彩業，澳門發展具有自身的優勢與特色，成為世界博彩行業的重要領軍者。然而，澳門畢竟在地理位置、區域面積、人口、交通、資源、經濟規模、經濟結構等重要方面存在很多先天不足，無法像新加坡那樣及時有針對性對博彩旅遊業進行調整。因此，澳門博彩旅遊業發展亟需改革，順應時代發展的新要求。本文試圖通過分析新加坡的博彩旅遊業的經驗，擬就澳門博彩旅遊業的未來發展提出一點建議。

一、澳門博彩旅遊業存在的問題

回歸以來，特區政府重點發展博彩旅遊業，將其作為澳門支柱產業加以培養與發展，澳門博彩旅遊業進入了發展的黃金時期，從 2003 年起澳門博彩旅遊業持續高速發展了十年。澳門博彩旅遊業不僅為特區

政府貢獻了大部分稅收，而且使得澳門整體經濟比任何時期表現得都要搶眼。對於澳門居民而言，幾乎每一個人都受惠於澳門博彩旅遊業，多次得到特區政府的數額不菲的分紅，相當一部分澳門居民直接從事或間接從事博彩旅遊業的工作，得到可觀的收入。因此，對於澳門而言，博彩旅遊業的重要程度不言而喻。

然而，進入 2014 年第 3 季度，澳門博彩旅遊業重要指標開始出現重大變化，顧客入境人數呈下降趨勢；考慮到接近年關，2015 年第 1 季度人均消費數額增加，同比百分比下降趨勢趨緩，但是顧客人均消費數額總體下降，尤其 2015 年第 2 季度下降幅度很大；而最能體現博彩業現狀的博彩毛收入，無論是收入的數額，還是同比的百分比，下降幅度均很大，直接反映了澳門博彩業的經營狀況、盈利能力正在走下坡。（見表 1）

在澳門，博彩旅遊業屬於支柱性產業，是澳門財政收入的主要來源。同時，博彩旅遊業可以吸納數量可觀的勞動力就業。據統計，目前直接受僱於博彩業的有近 6 萬人，另有 3 萬人間接服務於博彩業。由此可見，博彩業在澳門經濟生活具有的絕對地位。澳門的經濟結構相對單一，以博彩旅遊業為龍頭，其他產業協調發展。然而，時至今日，博彩業仍然獨大，其他產業發展乏力。因此，澳門博彩市場萎靡不振將可能極大地影響澳門整體經濟表現，也連累勞動力就業市場，同時也將對其他方面產生不利影響。因此，有必要檢討澳門博彩業的現狀，分析產生澳門博彩旅遊業走下坡的深刻原因，加以應對，並探索澳門博彩旅遊業未來發展之路。

* 浙江工商大學法學院副教授

表1 澳門博彩旅遊業各指標的變化

年份\指標	顧客入境 (千人次)	同比百分比 變化	顧客人均消費 (澳門元)	同比百分比 變化	博彩毛收入 (百萬澳門元)	同比百分比 變化
2014年 第3季度	8,245	+6.1%	1,878	-1.4%	83,143	-7%
2014年 第4季度	7,997	+7.9%	1,757	-20.2%	75,844	-24.5%
2015年 第1季度	7,412	-3.6%	1,802	-13.1%	65,033	-36.5%
2015年 第2季度	7,344	-3.3%	1,668	-22.1%	57,115	-37.4%

資料來源：澳門統計暨普查局網站：<http://www.dsec.gov.mo/>。

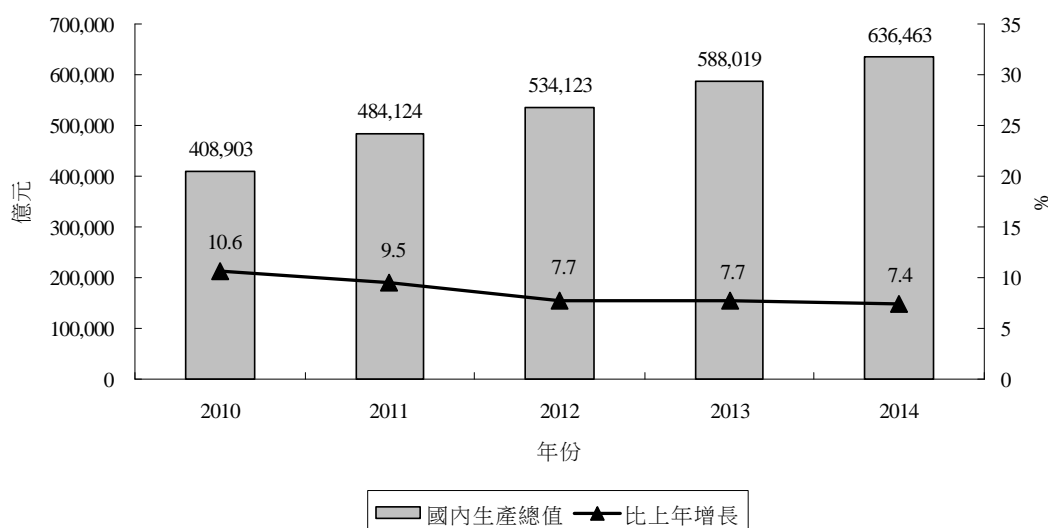
二、原因分析

(一) 全球及中國大陸經濟增長乏力

儘管世界主要國家經濟發展繼續呈現復甦跡象，但是經濟增長仍不十分顯著。各主要國際組織紛紛下調對世界及主要經濟體經濟增長率預測值。按匯率法GDP加權匯總，聯合國2014年12月份預測，2014年世界經濟將增長2.6%，增速比上年小幅加快0.1%，但比7月份預測值下調0.4%；世界銀行2015

年1月份預測，2014年世界經濟將增長2.6%，增速比上年小幅加快0.1%，比6月份預測值下調0.2%；共識公司2014年12月份預測，2014年世界經濟將增長2.6%，增速與上年持平，比11月份預測值下調0.1%。¹ 由此可見，世界經濟發展趨緩，整體形勢一般。據中國國家統計局統計，自2010-2014年，中國國內生產總值不斷增加，但是增長速度持續下降。(見圖1)

圖1 2010-2014年國內生產總值及其增長速度



資料來源：國家統計局網站：http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201502/t20150226_685799.html。

進入2015年，中國經濟不斷進行調整，取得不少的成效，但是經濟增長仍然不足。據中國國家統計局初步核算，上半年國內生產總值為人民幣296,868億元，按可比價格計算，同比增長7.0%。分季度看，一季度同比增長7.0%，二季度增長7.0%。²

作為一個資源貧乏、市場狹小、經濟結構較為單一的經濟體，澳門不得不過度依賴世界市場尤其是中國市場。世界經濟形勢尤其是中國經濟形勢的變化直接影響到澳門經濟發展。受到全球及中國經濟增長乏力的影響，澳門經濟受到很大的影響，也連累博彩服

務業、其他服務業和投資等重要經濟數據的變化。本地生產總值不斷下降，博彩服務出口、其他旅遊服務出口更是下降明顯，幅度非常大；而儘管投資一直上

升，但是上升幅度不大，2015 年第 2 季度僅上升 2.9%。(見表 2)

表 2 澳門經濟數據的變化

指標 \ 年份	2014 年 第 1 季度	2014 年 第 2 季度	2014 年 第 3 季度	2014 年 第 4 季度	2015 年 第 1 季度	2015 年 第 2 季度
本地生產總值	12.4%	8.1%	-2.1%	-17.2%	-24.5%	-26.4%
博彩服務出口	13.0%	-0.5%	-12.3%	-28.9%	-39.7%	-40.5%
其他旅遊服務出口	6.6%	10.4%	-0.7%	-15.7%	-17.7%	-21.5%
投資	30.1%	49.2%	35.4%	26.9%	30.9%	2.9%

資料來源：澳門統計暨普查局網站：<http://www.dsec.gov.mo/>。

(二) 全球博彩業競爭激烈

自澳門正式開放賭權和中國內地遊客自由行的政策實施以來，澳門博彩旅遊業在 10 年時間內增長近 10 倍，2010 年更是大增 58%，超過拉斯維加斯的 4 倍，成為全球最大的博彩市場。隨着澳門對有些產業專營權的放開，與博彩業相關的批發零售、酒店餐飲、倉儲運輸、金融服務等產業均有大幅度提升，博彩旅遊業的發展對澳門相關產業帶動很大，具有立竿見影的推動作用。因此，在博彩業的帶動下，澳門居民的人均 GDP 超過了香港和新加坡。

澳門的示範效應非常明顯，周邊國家或地區紛紛研究開放博彩業的政策。受世界博彩合法化的大趨勢和澳門開放賭權帶來的巨大收益的影響，澳門周邊國家或地區陸續開放博彩旅遊業。2010 年新加坡兩家豪華賭場正式開業，當年超過 1,000 萬海外旅客湧入新加坡，大部分遊客衝着賭場而來，博彩旅遊業及其相關產業增長驚人，帶動經濟增長突飛猛進，達到 14.7% 的增長率。經過不足三年時間的發展，新加坡成為僅次於澳門的全球第二賭場所在地。到目前為止，澳門周邊的韓國、印尼、馬來西亞、日本、緬甸、柬埔寨、越南、菲律賓等相繼地允許開設賭場，有專門的人員組織、聯繫、接待往來的賭客，盡可能提供便捷服務，吸引不少人員前去消費，致使本來赴澳門、新加坡的賭客分流不少。近幾年，中國的一些相鄰國家，如俄羅斯、韓國、朝鮮、越南、緬甸、泰國等，共開設了逾 160 個賭場。基於区位优势，這些地方對中國賭客吸引力很大。因此，澳門博彩業面臨嚴峻的市場競爭，壓力很大。事實上，賭場並非必賺的行業。有調

查指出，全球有三至四成賭場是虧本經營，另有 1/3 左右的賭場僅能維持收支平衡。³

(三) 高端消費群體減少，消費能力下降

長期以來，貴賓廳是澳門博彩業的主要收入來源，貢獻博彩總收入的 2/3。因此，從一定意義上說，貴賓廳是澳門賭場的晴雨表。近兩年來，從表面上看，澳門六大賭場的大廳一如既往的人頭蠢動、熱鬧非凡，然而作為主要收入來源的貴賓廳卻顯得很是冷清，不僅人流量大為減少，而且賭客下注也不如以往濶綽。由於貴賓廳轉碼數減少，各大賭場的收益受到很大影響，出現不同程度地下降。依據公開數據表明，澳門各大賭場貴賓廳賭客收入在 2014 年第 3 季度同比下降了 16%。進入 2015 年，貴賓廳的情況未得到任何好轉，反而情況變得越來越差。

通常，貴賓廳的客人相當一部分來自內地的富商或官員，他們出手濶綽，為貴賓廳帶來十分可觀的收益。然而，澳門金融管理局於 2014 年 6 月宣佈，自 2014 年 7 月 1 日起在澳門賭場全面禁用內地銀聯卡，同時也通知賭場內的珠寶店和典當鋪，2014 年 7 月 1 前停止使用店內銀聯終端機。儘管此舉是為了打擊非法洗錢，維護澳門金融秩序之措施，但無疑限制了“疊碼仔”提前為 VIP 客戶準備資金，也斷絕了他們獲取更多的資金渠道。澳門治安警察局 2014 年 6 月 16 日宣佈，自 2014 年 7 月 1 日起，持中國護照過境澳門的旅客，入境逗留期限由 7 天縮減為 5 天。此外，中國內地反腐力度增大，嚴查官商勾結、官員違法亂紀等問題，同時嚴格控制官員的出境活動，能夠赴澳

門消費的官員大幅度減少。由於這兩年內地經濟發展存在一定困難，企業經營狀況不如以往，富商赴澳門賭博人數出現減少的現象，出手也不如以往濶綽。這些因素導致貴賓廳的收益大打折扣，出現大幅下降。

(四) 經濟結構比較單一，無法為博彩業提供有力支撐

實踐證明，具有較為單一的經濟結構且高度依賴外部環境的經濟體抗風險能力很差。只要外部環境發生些許變化，且對該經濟體產生直接影響，該國或地區幾乎無法做出相應的調整，因為根本沒有其他經濟加以調整、補充。

澳門經濟結構屬於典型的比較單一經濟結構，博彩業獨大，其他產業長期發展滯後。博彩業為澳門特

區政府主要財政來源，佔有大部分的份額，致使澳門政府過於依賴以賭為主的博彩業，勢必減少了對其他產業發展的重視。(見表3)

如此一來，不僅澳門長期存在的深層次的經濟問題難以得到有效解決，反而博彩業與其他博彩相關產業、博彩旅遊業與其他產業的發展嚴重失衡。從短期效益來看，澳門特區政府只要倚重博彩業，無需為其他產業發展投入更大的精力便可以獲得豐厚的回報，實現社會經濟的發展；從長期效益來看，較為單一的經濟結構加大了經濟的不確定性和風險性，最終損害了澳門社會經濟的長期利益。而且，在危機來臨之時，其他產業無法為博彩旅遊業的發展提供有利的保護屏障，最終損害嚴重影響博彩旅遊業的發展。

表3 2009-2013年澳門主要產業在本地生產總值中的比重變化(%)

產業	年份	2009	2010	2011	2012	2013
博彩業		32.3	40.9	44.7	45.9	46.1
工業與建築業		11.1	7.4	6.4	6.2	5.7
批發及零售業、酒店、餐飲業		13.9	15.0	15.6	15.5	15.1
運輸、倉儲及通訊業		3.7	3.7	3.3	3.0	2.7
公共服務、教育、醫療衛生及社會福利和其他服務業		15.9	13.3	12.2	11.7	10.9
銀行、保險及退休基金、不動產業務、租賃及向企業提供的其他服務		23.2	19.7	17.8	17.5	19.6

資料來源：澳門統計暨普查局網站：<http://www.dsec.gov.mo/>。

三、澳門博彩旅遊業未來的發展之路

(一) 進一步推進博彩旅遊業的現代化

自確定賭博合法化、決定開放賭權之日起，新加坡政府便明確了以博彩業為主，帶動旅遊業實現新的成長，博彩業與旅遊業共同發展、相互促進的整體發展思路與策略。在政府的強力支持下，綜合度假村的概念順利被接納。位於濱海灣的首個綜合度假村由美國拉斯維加斯提供興建並負責運營，第二個度假村則由馬來西亞雲頂國際集團與麗星郵輪公司合作開發，兩個度假村設施齊全，為遊客提供多種綜合旅遊服務。自開業以來，兩個度假村吸引了來自世界各地的遊客，當年1,160萬人次遊客赴新加坡觀光旅遊，賭場開業大僅7個月便快速收回成本，創造了賭場經

營史上的奇跡。同時，當年新加坡經濟增速達到14.7%，成為亞洲增速最快的經濟體。

與新加坡相比，澳門在地理位置、遊客人數、滯留時間、酒店入住率、消費額等諸多方面存在一定的差距。因此，澳門必須進一步推進博彩旅遊業現代化，走差異化道路，吸引並留住更多的遊客消費。以現代化的光機電一體化技術革新博彩手段、創新博彩工具和增加博彩項目，運用高科技手段完善博彩機械設備，使博彩項目更加具有娛樂性、趣味性和挑戰性。同時，出台多種優惠措施，增加旅遊項目，提高旅遊服務水平，刺激旅客消費。以此，促進博彩業與旅遊業的協調發展，共同進步。

(二) 出台多種措施,支持博彩旅遊業走出困境

如今,澳門博彩業面臨嚴峻的形勢,承受巨大的經營壓力。基於對重要因素的分析,有理由相信,在短時期內,澳門博彩業很難走出困境,這種情況還會延續一段時間。作為支柱產業,澳門博彩業的重要性不言而喻。澳門特區政府應當考慮實際情況,出台切實有效的政策,支持並幫助澳門博彩業走出困境。

首先,為澳門博彩業減稅減負。相比新加坡博彩稅率 15% 以及其他國家較低的稅負,澳門博彩稅率為 35%, 明顯高於新加坡和其他國家。在經營狀況良好的情況下,博彩公司尚可承受這樣高的稅負。然而,在目前的嚴峻狀況下,博彩公司可能無法承擔如此高的稅負。澳門特區政府以博彩毛收入而不是以博彩純收入計算博彩稅,博彩公司實際承擔的稅負要比新加坡博彩公司高很多。這種有些“涸澤而漁”的徵稅方式將大大增加博彩公司的負擔和運營成本,對它們“扭虧為盈”毫無益處。因此,澳門特區政府應當採取降低稅率、革新計稅方式等,為博彩公司減負,幫助它們走出經營困境;其次,支持博彩相關產業發展,使其與博彩業發展相輔相成。相比新加坡,澳門博彩相關產業發展速度遠遠滯後於博彩業,最終拖累澳門博彩業的發展。為此,澳門政府應該採取簡化設立手續、減稅、政府補貼等方式,支持批發零售、酒店餐飲、運輸倉儲、通訊、金融等博彩相關產業發展,使這些相關產業對博彩業起到應有的推動作用。最後,放寬大陸遊客入境限制,增加其他來源地遊客人數。據統計,澳門博彩旅遊業主要客源為內地、香港、台灣,分別佔遊客人數的 54.5%、32.6%、6.5%。由此可見,中國內地是澳門遊客的主要來源地。然而,澳門治安警察局收緊中國內地遊客赴澳門旅遊的政策,加上中國海關的限制性措施,這些會直接影響赴澳門博彩旅遊的中國內地遊客人數。同時,赴澳門博彩旅遊的遊客來源地相對比較少,不利於博彩市場擴大。澳門特區政府應當加強與中央政府相關部門的聯繫與溝通,有條件的放寬入境中國內地遊客的限制,同時鼓勵、支持更多的外國遊客赴澳門旅遊觀光。

(三) 進一步改革博彩管理體系,促進博彩業良性發展

博彩如同一把雙刃劍,既可為當地帶來巨大的經濟利益,又可能造成嚴重的社會問題。古往今來,賭博總是與有組織犯罪、洗錢、腐敗、道德淪喪等社會醜惡現象緊密相關。因此,在對待博彩這一問題上,大多數國家或地區持謹慎態度。當初,新加坡長期不允許開設賭場便是基於對這些問題的顧慮。即便允許設立賭場,這些國家或地區也建立非常嚴密的管理體系,予以防範。

首先,特區政府應當與博彩大財團保持適當的距離,強化政府政策的公信力。鑒於博彩業在澳門的特殊地位,澳門經濟又被稱為賭場資本主義。⁴ 依靠賭場的有效運作吸引遊客赴澳觀光旅遊,推動經濟的增長。特區政府政策易受到博彩大財團的影響,很多對賭場經營者不利的法規政策難以真正有效推進。為了促進經濟的有效、有序、良性運行,特區政府應當與博彩大財團保持適當的距離,調整經濟結構,逐漸擺脫對博彩業的過於依賴。同時,加強對它們的監管力度,避免政府政策受到它們的不當干涉。其次,嚴格執法,強化對賭場的監管力度。目前,針對博彩業的監管,澳門特區政府建立以《幸運博彩經營法律制度》、《娛樂城博彩或投資信貸法律制度》、《預防及遏制恐怖主義犯罪》和《預防及遏制清洗黑錢犯罪》等為主,一些行政法規、命令為輔的法律體系,形成了非常完備的法制網絡。但是,法律的生命在於執行。如果不能有效落實法律,那麼任何好的法律可能失去生命與存在的價值。相對而言,執法工作遠遠落後於立法工作。以《預防及遏制清洗黑錢犯罪》為例,賭場基於維護自身利益考慮,不會將發現的涉嫌洗黑錢的線索及時上報給有關當局。司警接到線報後若未能對有關案件及時予以深入調查,大部分的洗錢行為便得以擺脫法律的制裁。為此,澳門特區政府應當加強執法工作,強化對洗錢、有組織犯罪、貪腐等整治力度,減少賭博產生的負面效應。最後,借鑒新加坡的成功經驗,設立全國防嗜賭委員會,加強對民眾嗜賭行為的研究、疏通和挽救等工作,減少或消滅民眾對賭博的病態心理;針對嗜賭人士,頒佈賭場禁入令,可以分為“個人禁令”、“家庭禁令”和“政府禁

令”，分別設定不同的適用條件，嚴格禁止那些嗜賭人士或者信用不佳或者財務狀況惡化的人士進入賭場。

(四) 發展多元化經濟結構，提高抗風險能力

自1999年澳門特區成立以來，澳門特區政府確立了以博彩旅遊為龍頭，致力於開發文化、休閒旅遊資源和積極發展會展及獎勵旅遊，促使澳門成為國際會展及休閒中心的大旅遊經濟發展體的發展思路。這一發展思路是以博彩旅遊業為主，帶動其他產業共同發展。不過，在執行過程中，澳門特區政府過於依賴以賭為主的博彩業，忽視了其他博彩相關產業、其他產業的協調發展。事實上，博彩旅遊業受外界因素影響很大，很多因素無法把控。

因此，澳門特區政府應當注重考慮本地的特色和獨特的地理優勢，大力發展與博彩旅遊業緊密相關的批發零售、酒店餐飲、運輸倉儲、通訊、金融等產業，尤其可以向新加坡、香港等學習，注重發展金融服務業，成為另一個金融服務區域中心。同時，有序發展精密電子、生物醫學等高附加值的產業。澳門特區政府應當逐步調整經濟結構，增加其他產業比重，最終形成多元化的經濟結構。

四、對未來發展的展望

作為中國的一個特區，澳門自回歸以來取得了舉世矚目的成就，除了特區政府和澳門人民銳意進取和努力之外，與中央政府對澳門實施的特殊的社會經濟制度和有利支持是分不開的。隨着澳門特區社會的穩定和經濟的高速發展，中央政府和周邊省份對澳門的幫助和支持可能會有所減少，甚至在個別情況下中央政府和周邊省份有關政策的變化會對澳門社會經濟發展造成很大的衝擊。為此，澳門特區政府和澳門居民應當有足夠的心理準備。

在周邊大環境時常變化的時期，澳門博彩旅遊業的未來發展之路充滿了不確定性和風險性，能否盡快走出困境實現長期有效發展仍然存在未知數。為此，澳門特區政府應當及時的調整社會經濟發展策略，在繼續支持博彩旅遊業發展的同時，努力促進博彩旅遊相關產業的發展，增加其他產業的所佔比重，建立多元化的經濟結構體系，增強抗風險能力。可以預料，澳門博彩旅遊業未來發展之路困難重重，但是希望仍然非常大。

註釋：

- ¹ 見國家統計局網站：http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201502/t20150227_686531.html。
- ² 見新華網：<http://www.xinhuanet.com/fortune/cjzthgjj/128.htm>。
- ³ Koh, W. (2005) An Integrated Resort-Casino for Singapore: Assessing the Economic Impact. In the Report of the IPS Forum on the Casino Proposal. See the website of the National University of Singapore: <http://lkyspp.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2013/06/IPS-Casino-Forum-Report.pdf>
- ⁴ Strange, S. (1986). *Casino Capitalism*. New York: Basil Blackwell; Sonny Lo (2009). Casino Capitalism and Its Legitimacy Impact on the Politico-Administrative State in Macau. *Journal of Current Chinese Affairs*, Volume 38, Number 1. 19-46.